

介護保険制度下のホームヘルプ労働

佐藤卓利

はじめに

介護保険制度の実施にともなって高齢者へのホームヘルプサービス事業は、大きな変容を遂げた。それ以前の措置制度においては、サービス提供の公的責任原則により、その事業は基礎自治体である市町村が直接行うか、あるいは社会福祉法人等に委託されていた。いずれにせよ、年間予算の枠内で福祉サービスとしてその量（ホームヘルパー数、提供時間数）が決められ、また老人福祉法等の規定によりその内容も定められていた¹⁾。費用負担は、所得にもとづく段階的な利用者負担はあったが、その利用者は低所得世帯が多かったこともあり大半は税金によって賄われていた。

介護保険制度の下では、それまでの老人福祉法によるホームヘルプサービスは、「やむを得ない理由により」介護保険によるサービスが利用できない場合に限られ、例外的なものとなった。

サービス事業者については「指定居宅サービス事業者」の指定を受ければ、株式会社等の営利企業の参入も可能となった。介護保険からの給付は、医療保険のような現物給付ではなく、要介護認定、利用限度額、ケアプラン作成等の枠をはめられた中での現金給付であり、かかった費用の9割が給付される。これにより保険に加入している65歳以上の要介護者（15種類の「特定疾病」の場合は40歳以上の要介護者）は、事業者からホームヘルプサービス（介護保険では訪問介護という）を契約にもとづき購

1) 旧老人福祉法では、福祉の措置として第10条の4で次のように定めていた。「市町村は、必要に応じて、つぎの措置をとることができる。一 65歳以上の者であって身体又は精神上的の障害があるために日常生活を営むのに支障があるものにつき、政令で定める基準に従い、その者の居宅において入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活を営むのに必要な便宜であって厚生省令で定めるものを供与し、又は当該市町村以外の者に当該の便宜を供与することを委託すること」。具体的なホームヘルプサービスの内容については、「老人ホームヘルプサービス事業運営要綱」が定められ、サービス・便宜の内容として「(1) 身体介護に関すること、(2) 家事に関すること、(3) 相談、助言に関すること」が、それぞれ細かく規定されていた。

入する仕組みが作られた。事業者を支払われる訪問介護の報酬は、「身体介護」「複合型」「家事援助」の3つのタイプに区分され、それぞれ30分以上1時間未満で、4020円、2780円、1530円に設定された。

介護保険制度は、ホームヘルプサービス事業の分野に市場を作り出したと言われるが、それは完全な市場ではない。市町村ごとに作成される介護保険事業計画による3年ごとの需要予測と供給計画、それにもとづく保険料と租税負担額の決定、公定価格としての介護報酬単価の設定などにより、国と地方自治体が、訪問介護の需要と供給の大枠を管理するシステムである。もちろん介護保険制度は、訪問介護のみならず通所介護等の居宅介護サービス、さらに施設介護サービスをも包含するものであり、以上の性格はこれらのサービスにも共通する。今後さらに、施設経営への株式会社の参入も予想されるなかで²⁾、介護サービスの市場化の進展が危惧されるところであるが、こうした事態は、財政的側面においては公的（官僚的）統制と管理を維持しつつ、サービス提供およびその利用については私的な当事者間の責任に委ねるという仕組みが作り出されたといえる。いわゆる「疑似市場（quasi market）」が作られたと見るべきであろう³⁾。

ここでは、介護保険制度が3年目に入った現在（2002年11月）のホームヘルプサービス事業の状況を、インターネット上で公開されている厚生労働省の資料にもとづき整理し、さらに2002年8月に財団法人介護労働安定センターによって公表された「介護労働者就業実態調査」（2001年8月実施）に依拠して、介護保険制度下のホームヘルプ労働の問題点について考察したい。

1 ホームヘルプサービス事業の現況

（1）利用者数・事業者数ともに増大

2002年9月4日に開催された「全国介護保険担当課長会議」において厚生労働省よ

2) 小泉首相の指示により設置された「総合規制改革会議」は、『中間とりまとめ——経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革——』（平成14年7月23日）を公表し、その中で平成14年度中に検討・措置すべきこととして「特別養護老人ホーム経営への株式会社の新規参入を」を主張している。<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/020723/>

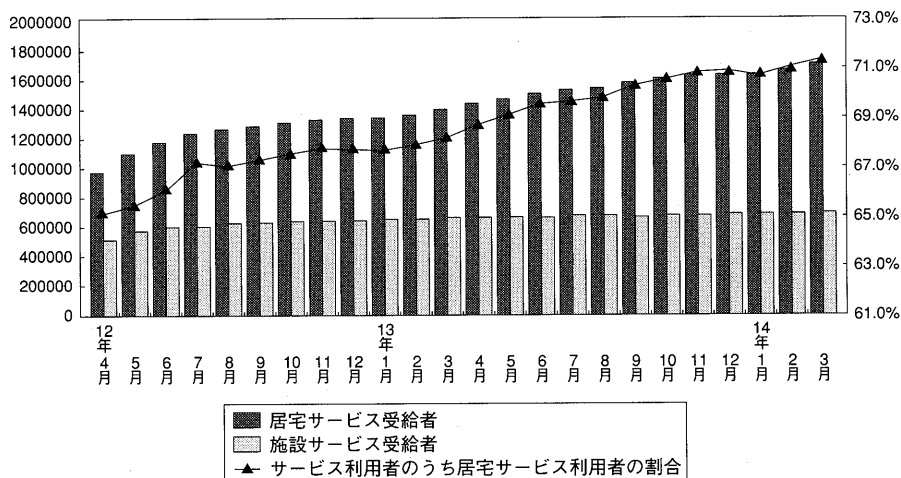
3) 広井良典氏によれば、「疑似市場（quasi market）」の考え方は、イギリスのNHS改革やコミュニティ・ケア改革の理論的背景ともなったという。そして今後のわが国における「福祉の市場化」論で焦点となるのは、実質的にこの「疑似市場」の導入の在り方であろうと、言われる。広井良典「医療・福祉のサービスの供給主体」、京極高宣・武川正吾編『高齢社会の福祉サービス』東京大学出版会、2001年、所収、32頁。

り提出された資料「介護保険制度の実施状況等について」は、2002年5月末現在のサービス利用者の全国状況を示している。それによれば65歳以上の第1号被保険者数は2,327万人、そのうち65歳以上の要支援・要介護認定者数は297万人、第1号被保険者に対する認定者率は12.8%である。認定者数は増え続け、また認定者率も上昇傾向が続いている（介護保険が開始された2000年4月の時点で、第1号被保険者数2,165万人、認定者数218万人、認定者率10.1%であった）。サービスを実際に利用している人数は、居宅介護（支援）サービス受給者数が168万人、施設介護サービス受給者数が68万人、その比率はおおよそ7対3となっている。介護保険制度が始まって以来、「施設サービス受給者数」は施設整備の抑制によって伸び悩む一方、「居宅サービス受給者数」は着実に増え続けている（図1参照）。

ところが給付費の内訳では、国民健康保険団体連合会の支払状況を見ると、在宅サービス1,550億円に対して施設サービス2,220億円で（いずれも2002年5月分）、その比率は4対6に逆転している。施設サービスに比べコストの安い在宅サービスが件数を増やし、介護サービスの「在宅化が進展」しているようにも見えるが、実際は施設の絶対的不足状況のなかで、入所希望が満たされない在宅の要介護者数が増えているのである。

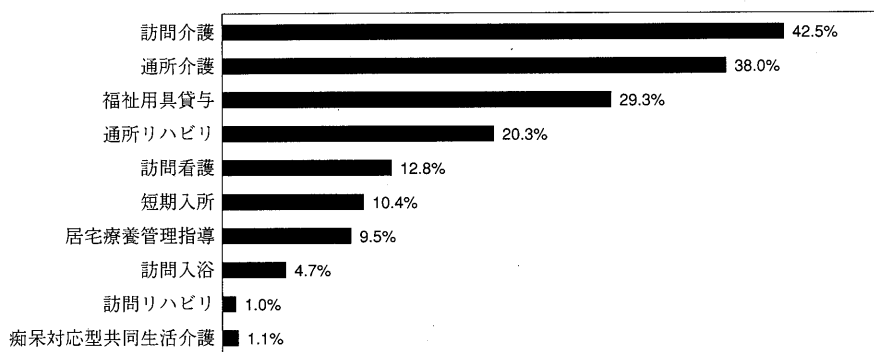
在宅サービスのなかで、もっとも利用率の高いサービスが訪問介護である。在宅サービス利用者総数に対する訪問介護利用者数は、42.5%である（図2参照）。介護保険制度実施前の1999年度全国ベースの月平均利用回数は355万回で、それが2002年

図1 居宅・施設別の利用者数の推移



（出所）全国介護保険担当課長会議資料，平成14年9月4日

図2 在宅サービス種類別利用率（各サービスの利用者数／在宅サービス利用者総数）



(出所) 図1と同じ

(注) 平成14年5月審査分（介護給付実態調査）

4月には816万回へ2.3倍に増加した。ちなみに通所介護（デイサービス）は、同期間に250万回から457万回へ1.8倍増である。利用回数の増大に対応して「指定居宅サービス事業者」による訪問介護サービス事業所も増えた。介護保険開始時の2000年4月に9,185件であったものが、2002年7月末には15,898件へと1.7倍に増大した（WAMNET 掲載ベース）。

（2）非営利法人の苦境と営利法人の立ち直り

訪問介護サービスの実施主体を法人別に分類し、その数を2001年9月と2002年8月の二時点で比較したのが表1である。措置制度の下でサービス提供の責任主体であつ

表1 訪問介護サービス事業の指定件数の変化（WAMNET ベース）

法人種別	(社会協以社外)人	(社会協福社協)人	医療法人	(民社団・財団)人	営利法人	(非N営P利O法)人	農協	生協	左記以外の法人	地方公共団体				非法人	合計
										都道府県	市町村	一広域組合等	小計		
2001年9月現在の指定件数	2,654	2,331	1,364	255	5,682	459	368	310	101	0	276	9	285	0	13,809
2002年8月現在の指定件数	2,781	2,339	1,428	286	7,029	645	378	357	111	0	252	8	260	0	15,612
増減	127	8	64	31	1,347	186	10	47	10	0	-24	-1	-25	0	1,803

(出所) 全国介護保険担当課長会議資料（平成13年9月28日および平成14年9月4日）より作成。

<http://www.mhlw.go.jp>

た地方公共団体が数を減らし続けている。また主な委託先であった社会福祉法人（社協およびそれ以外）が伸び悩んでいる一方で、営利法人の増加が著しい。この間に1,347件の増加である。これは全体の増加1,803件の75%を占める。この表からは判別できないが、地域密着型の小規模事業者が増加していると思われる。またコムスンやニチイ学館などの民間大手が、介護保険制度実施直後のサービス需要の見込み違いから一時縮小した全国展開を、重点地域を絞り込んで再度立て直しつつあるように思われる。介護保険制度実施以前に「住民参加型」福祉サービスの担い手として期待され、それなりの実績を積んでいた非営利法人（NPO）、農協、生協の数は、期待されたほどには増えていない。

訪問介護サービス事業の全国状況を見ると、市町村や社会福祉協議会といった旧来のサービス提供機関の撤退ないし事業規模の縮小が見られ、営利法人との競争によってその傾向が強まるように思われる。また社会福祉協議会以外の社会福祉法人（そのほとんどが特別養護老人ホームの経営主体であった）と医療法人が、施設サービスとのセットで事業展開を進めつつあるように見える。施設を持たない非営利法人などは苦しい事業経営を余儀なくされていると言えよう。今後の動きが注目されるところである。

全国的な介護事業経営については、厚生労働省が2002年10月に公表した「介護事業経営実態調査結果」から、おおよその状況を知ることができる。この調査は、2003年4月からの新たな「介護報酬設定のための基礎資料を得ることを目的」として実施された⁴⁾。

「実態調査結果」の全体状況は、表2に示されている。施設サービスは3タイプいずれも黒字、在宅サービスは訪問介護と訪問入浴介護が補助金を含まない収益ベースで赤字となっている。訪問介護は1事業所当たり5万9千円の赤字、損益率は-2.0%であり、訪問入浴介護は、同じく3千円の赤字、-0.2%の損益率である。両者とも補助金の投入によって、かろうじて黒字となっている。なお居宅介護支援は、補助金があっても赤字経営である。

「実態調査結果」では訪問介護について経営主体別（表3）・実利用者数階級別（表

4) 厚生労働省老健局「介護事業経営実態調査結果」（平成14年10月）は、平成12年5月までに指定を受けた全国の介護保険施設、居宅サービス事業所および居宅介護支援事業所を調査対象とした。調査対象となる施設・事業所を、地域区分、開設主体別に層化し、2分の1から3分の1を無作為抽出して客体を選んだ。<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/keiei/kaigo3.html>

表2 介護保険施設・事業所の収支状況 (単位：千円)

施設・事業所	数	損益 A	率 (%)	損益 B	率 (%)
介護老人福祉施設	483	2,812	12.2	3,449	14.6
介護老人保健施設	334	3,857	11.6		
介護療養型医療施設 (病院)	111	985	3.0		
訪問介護	752	-59	-2.0	18	0.6
訪問入浴介護	141	-3	-0.2	10	0.7
訪問看護ステーション	240	332	16.1		
通所介護	618	310	7.4	310	7.4
通所リハビリテーション	282	699	13.2		
短期入所生活介護	346	512	14.1	603	16.2
痴呆対応型共同生活介護	58	298	8.1	305	8.3
有料老人ホーム (施設全体)	54	1,983	4.9		
居宅介護支援	670	-145	-20.2	-125	-17.0

(出所)「平成14年介護事業経営実態調査結果」平成14年10月，厚生労働省老健局，より作成。
<http://www.mhlw.go.jp>

(注) 損益 A は補助金を含まない収益ベースで計算したもの。損益 B は補助金を含む収益ベースで計算したもの。

4)・家事援助比率階級別 (表5) に分析している。

経営主体別では，地方公共団体，社会福祉協議会，社会福祉法人 (社協以外)，医療法人が赤字である。特に地方公共団体の損益率，-24.7%が目につく。その主な原因は給与費が介護料収益を上回っていることにある (介護料収益の115.3%)。地方公共団体，社会福祉協議会，社会福祉法人 (社協以外)，医療法人のそれぞれの給与比率は115.3%，99.5%，91.1%，85.1%であり，この順位で損益率も-24.7%，-12.0%，-7.3%，-5.7%となっている。

一方，協同組合および連合会，営利法人，その他の法人はわずかではあるが黒字を出しており，その損益率は，それぞれ1.1%，8.6%，9.4%，給与比率は82.9%，73.8%，76.6%である。給与費率の低さが黒字の要因となっていることが示されている。おそらくこれらの団体では，労働コストの安い登録ヘルパーやパートヘルパーが事業の主力となっていると推測される。

実利用者数階級別では，補助金を含まない収益ベースで黒字となっているのは，「40人超60人以下」，「60人超80人以下」，「80人超100人以下」，「150人超」であるが，その収益率はそれぞれ3.2%，1.8%，6.2%，0.8%できわめて低い水準である。40人以下で

(単位：千円)

表 3 訪問介護経営主体別収支

	地方公共団体	社会福祉協議会	社会福祉法人 (社協以外)	医療法人	協同組合および 連合会	管利法人	その他の法人
I 介護事業収益							
(1) 介護料収益	1,590	2,865	2,028	1,870	2,656	4,188	5,597
(2) 保険外の利用料収益	0	0	0	0	0	0	1
(3) 補助金収入 (社会福祉法人のみ)	90	114	106	3	7	13	38
(4) 国庫補助金等特別積立金取崩額	0	1	46	0	0	0	0
(5) 介護報酬査定減	0	-1	0	-2	-16	-12	-4
(1) 給与費	1,833	2,851	1,848	1,589	2,189	3,084	4,285
(2) うち建物及び建物付属設備減価償却費	5	46	71	46	37	38	73
(3) その他	144	303	283	302	386	527	695
(4) うち委託費	1	16	24	16	28	8	89
III 介護事業外収益	0	0	5	16	0	30	0
IV 介護事業外費用	0	4	12	38	0	7	6
V 特別損失	0	5	9	0	0	161	11
〈補助金を含まない収益ベース〉							
収益 A ((1) = I - I (4) - I (3))	1,590	2,864	2,028	1,868	2,640	4,177	5,594
費用 A ((2) = II - I (4) + IV + V)	1,983	3,209	2,177	1,975	2,612	3,818	5,070
損益 A ((3) = (1) - (2))	-393	-344	-149	-107	28	360	523
〈補助金を含む収益ベース〉							
収益 B ((4) = I - I (4) + III)	1,680	2,978	2,139	1,887	2,648	4,220	5,632
損益 B ((5) = (4) - (2))	-303	-230	-38	-88	36	402	561
I 事業所あたり実利用者数	38.8	78.2	59.1	44.6	52.2	83.3	113.8
事業所数	14	234	177	87	38	156	37

(出所) 社会保険審議会介護給付費分科会 (第15回) 平成14年10月28日 資料

(单位:千元)

	20人以下	20人超 30人以下	30人超 40人以下	40人超 60人以下	60人超 80人以下	80人超 100人以下	100人超 150人以下	150人超
Ⅰ 介護事業収益	(1) 介護料収益	616	1,093	1,627	2,365	3,313	5,245	11,685
	(2) 保険外の利用料収益	0	0	1	0	0	0	0
	(3) 補助金収入（社会福祉法人のみ）	29	38	89	46	34	71	333
	(4) 国庫補助金等特別積立金取崩額	8	9	5	6	17	32	2
	(5) 介護報酬査定減	0	0	-3	-3	-4	-10	-22
Ⅱ 介護事業費用	(1) 給与費	784	1,080	1,423	1,937	2,572	4,700	86,556
	減価償却費	31	32	43	37	65	77	130
	(2) うち建物及び建物付属設備減価償却費	13	12	13	6	13	7	9
	その他	118	188	253	296	453	594	1,227
	(3) うち委託費	5	18	12	9	26	40	80
Ⅲ 介護事業外収益	借入金利息補助金収入	1	1	42	9	3	0	0
Ⅳ 介護事業外費用	借入金利息	7	13	8	8	13	16	18
Ⅴ 特別損失	会計区分外繰入金支出：本部費繰入（役員報酬等）	3	1	11	16	165	32	113
＜補助金を含まない収益ベース＞								
Ⅰ 介護事業収益	収益 A (1) = I - I (4) - I (3)	617	1,093	1,625	2,362	3,310	5,241	11,663
	費用 A (2) = II - I (4) + IV + V	935	1,305	1,732	2,287	3,250	5,386	11,577
	損益 A (3) = (1) - (2)	-318	-213	-107	-66	60	243	-87
	＜補助金を含む収益ベース＞							
Ⅱ 介護事業費用	収益 B (4) = I - I (4) + III	646	1,131	1,756	2,417	3,347	5,315	11,996
	損益 B (5) = (4) - (2)	-289	-174	24	130	97	-71	419
	1 事業所あたり実利用者数	139	250	355	499	710	895	1,223
事業所数	101	116	113	164	95	48	64	51

(出所) 表3と同じ。

表5 訪問介護家事援助比率階級別収支

(単位：千円)

	家事援助 10%以下	家事援助10%超 ～20%以下	家事援助20%超 ～30%以下	家事援助30%超 ～40%以下	家事援助40%超 ～50%以下	家事援助50%超 ～70%以下	家事援助 70%超
I 介護事業収益	(1) 介護料収益	2,638 100.0%	3,919 100.2%	3,261 100.2%	3,158 100.2%	3,023 100.1%	2,781 100.0%
	(2) 保険外の利用料収益	0 0.0%	1 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
	(3) 補助金収入 (社会福祉法 人のみ)	46 1.8%	221 5.7%	31 1.0%	23 0.7%	52 1.7%	97 3.5%
	(4) 国庫補助金等特別積立金 取崩額	20 0.8%	6 0.1%	8 0.3%	6 0.2%	18 0.6%	12 0.4%
	(5) 介護報酬査定減	-1 0.0%	-9 -0.2%	-7 -0.2%	-8 -0.2%	-2 -0.1%	-1 0.0%
II 介護事業費	(1) 給与費	2,077 78.8%	2,904 74.3%	2,480 76.2%	2,850 90.4%	2,773 91.8%	2,559 92.1%
	減価償却費	71 2.7%	63 1.6%	52 1.6%	38 1.2%	44 1.4%	61 2.2%
	(2) うち建物及び建物付属設 備減価償却費	11 0.4%	20 0.5%	11 0.3%	7 0.2%	7 0.2%	11 0.4%
	その他	391 14.8%	527 13.5%	415 12.7%	392 12.4%	332 11.0%	343 12.3%
	(3) うち委託費	22 0.8%	42 1.1%	8 0.2%	26 0.8%	12 0.4%	23 0.8%
III 介護事業外収益	借入金利息補助金収入	1 0.0%	0 0.0%	39 1.2%	0 0.0%	2 0.1%	2 0.1%
IV 介護事業外費用	借入金利息	15 0.6%	10 0.3%	9 0.3%	12 0.4%	9 0.3%	7 0.3%
V 特別損失	会計区分外繰入金支出：本部 費繰入 (役員報酬等)	31 1.2%	38 1.0%	16 0.5%	106 3.4%	31 1.0%	21 0.7%
〈補助金を含まない収益ベース〉							
収益 A ((1) = I - I (4) - I (3))		2,637 100.0%	3,911 100.0%	3,254 100.0%	3,151 100.0%	3,022 100.0%	2,780 100.0%
費用 A ((2) = II - I (4) + IV + V)		2,565 97.3%	3,536 90.4%	2,963 91.1%	3,392 107.6%	3,171 104.9%	2,980 107.2%
損益 A ((3) = (1) - (2))		72 2.7%	374 9.6%	291 8.9%	-241 -7.6%	-149 -4.9%	-200 -7.2%
〈補助金を含む収益ベース〉							
収益 B ((4) = I - I (4) + III)		2,685 100.0%	4,132 100.0%	3,324 100.0%	3,174 100.0%	3,075 100.0%	2,879 100.0%
損益 B ((5) = (4) - (2))		120 4.5%	596 14.4%	361 10.9%	-218 -6.9%	-96 -3.1%	-101 -3.5%
I 事業所あたり実利用者数		44.1	68.4	89.4	65.9	67.9	82.4
事業所数		54	67	118	129	149	174
							61

(出所) 表3と同じ。

表6 経営主体別の身体介護・家事援助比率
(平成14年 介護事業経営実態調査)

経営主体	地方公共 団体	社会福祉 協議会	社会福祉 法人	医療法人	営利法人
身体介護比率（訪問回数）	49.8%	35.0%	38.5%	38.6%	39.3%
家事援助比率（訪問回数）	32.8%	46.9%	38.9%	39.2%	29.9%
1事業所当たり延訪問回数	479.6回	920.4回	585.3回	520.7回	1,020.1回

(出所) 社会保障審議会介護給付費分科会（第15回）平成14年10月28日 資料

はいずれの階級でも赤字である。実利用者40人あたりが損益分岐点のようであるが、それ以上規模を拡大してもスケールメリットは働いていない。「100人超150以下」では、-2.8%であり、おそらくこの階級には給与比率の高さ（89.7%）から見て、正規職員比率の高い地方公共団体や社会福祉協議会が集中しているものと思われる。

家事援助比率階級別では、介護報酬単価が低い「家事援助」が30%を超えると赤字となることが示されている。黒字を出している営利法人などは家事援助比率が低いことが推測されるが、それを裏付ける資料が経営主体別と身体介護・家事援助比率をクロスした表6「経営主体別身体介護・家事援助比率」である。営利企業の家事援助比率は29.9%と低く、身体介護については39.3%と地方公共団体に次いで高い。この表では示されていないが「複合型」の比率が最も高いのも営利企業である。

地方公共団体、社会福祉協議会、社会福祉法人の赤字の大きさやそれを補填している補助金支出が、民間活力の導入と事業者間のイコールフットINGを求める人々から批判されている。しかし注意しなければならないことは、この調査は経営主体によって、訪問介護サービスの内容にどのような違いがあるのかを示すものではないということである。おそらくこれら三つのタイプの経営主体は、旧来の措置制度から引き継いだ「困難ケース」「不採算ケース」が、新規参入の他のタイプよりも多いであろう。事業の収益性の観点からは、誰もがこのようなケースを避けたいところであるが、社会的に見れば誰かが受け持たねばならない。こうした問題については、別稿の「京都福祉サービス協会のホームヘルプサービス事業について」において検討した。

2 ホームヘルプ労働の問題

ここでは財団法人介護労働安定センターが、2001年8月から9月に実施した「介護労働者就業意識実態調査」をまとめた『介護労働ガイダンス介護労働者の働く意識と実態』（平成14年8月）をもとに介護保険制度下のホームヘルプ労働の問題について

考えたい。この調査は、全国の介護サービスを行う事業のうち、訪問介護事業を行う民間企業、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、農協、生協等に勤務する介護労働者5,284人を対象にアンケート調査を行い、うち2,362人から回答を得た（回収率44.6%）ものである。

（１）回答者の属性からみるホームヘルパーの特徴

回答者は、女性が94.9%を占め、年齢は40歳以上が72.5%となっている。生計上の地位について聞いているが、家庭内の生計維持者が「本人以外」が74.2%で、24.1%が「本人」となっている。配偶者の有無については聞いていないが、以上のことからホームヘルパーの主体は、中高年の被扶養有配偶女性、いわゆる「主婦」であるといえる。そのことは、本人が家事負担者である場合が72.3%であり、とくに「登録型ヘルパー」では83.1%となっていることからもうかがえる。また雇用形態別に見て「正社員として働いている」人が33.7%、「非正社員として働いている」人が36.1%、「登録ヘルパー」が28.7%という構成は、有配偶の被扶養者というホームヘルパーの属性を強く反映するものといえよう。

（２）資格・経験年数・勤続年数・仕事内容

「ホームヘルパー１級」を持っている人は16.0%、「２級」を持っている人が72.4%で最も多い。「３級」が2.1%で、「ホームヘルパーの資格なし」が5.5%である。ホームヘルパー以外の資格として「介護福祉士」の資格を持っている人が最も多く19.5%。「ケアマネジャー」4.4%、「サービス提供責任者」6.3%、「社会福祉士」は少なく0.6%である。

経験年数は「１年未満」15.4%、「１年以上２年未満」23.8%と約４割が、２年未満の経験年数の短い人たちであり、この人たちは2000年４月の介護保険制度開始前後にホームヘルパーの職に就いた人たちである。経験年数が５年以上の人たちは合計で約３割にすぎない。

勤続年数は、「１年未満」が20.3%、「１年以上２年未満」が33.6%、合計すると半数以上が２年未満であり、流動性の高さがうかがえる。

現在の仕事内容は、「身体介護中心」20.0%、「家事援助中心」21.1%、「両方同じくらい」52.2%であるが、希望する仕事の内容について尋ねると、介護報酬単価の低い「家事援助中心がよい」は5.8%と少なくなっており、報酬単価の高い「身体介護中心がよい」24.3%、「複合型」を希望すると考えられる「両方ともさしつかえない」65.3%

であり、現在よりも高い収入を希望する人が多いと推測される。

(3) 所属先別の雇用形態

所属先別に雇用形態を見ると、正社員が多いのは「病院等の医療法人」52.6%、「NPO」48.8%であり、登録型ホームヘルパーが多いのは「生協・農協」40.5%、「介護を行う民間企業」36.1%となっている（表7参照）。この調査結果は、先にみた経営主体別の収益と人件費率の相関関係、すなわち人件費比率が低く相対的に高い収益を確保している「協同組合および連合会」と「営利法人」は、低賃金の登録型ヘルパーによって支えられている実態を浮き彫りにするものといえよう。

(4) 労働時間

所定労働日、所定労働時間が定められていない人が19.0%いる（表8）。非正社員では20.3%、登録型ホームヘルパーでは32.2%である。調査票の定義では「登録型ホームヘルパー」は、「所属先に登録しておき、本人の都合のよいときに出勤するもの」とされているが、「登録型ホームヘルパー」の回答で、所定労働日、所定労働時間が「決まっている」と答えた人は66.7%となっている。「実態調査」では、「登録型ホームヘルパーの中には完全なスポット雇用（日々雇用）ではなく、ある程度前に（例えば1月前、1週間前に）予め勤務日が定まるような者が相当数いるものと思われる」と分析している（4ページ）。

表7 所属先別雇用形態

	全体	正社員	非正社員	登録型ホームヘルパー	不明・無回答
全 体	2362 100.0	796 33.7	853 36.1	678 28.7	35 1.5
所属先別					
介護サービスを行う民間企業	821	34.6	28.7	36.1	0.6
社会福祉協議会	435	32.0	45.5	22.1	0.5
社会福祉協議会以外の社会福祉法人	654	28.9	43.1	27.5	0.5
病院等の医療法人	228	52.6	27.6	19.3	0.4
NPO	41	48.8	36.6	14.6	0.0
農協・生協	84	16.7	42.9	40.5	0.0
その他	40	45.0	25.0	30.0	0.0
不明・無回答	59	20.3	22.0	16.9	40.7

（出所）財団法人介護労働安定センター『介護労働ガイダンス 介護労働者の働く意識と実態』平成14年8月、57頁。

表8 雇用形態別所定労働時間

	全 体	所定労働日や所定労働時間が定められている	所定労働日や所定労働時間が定められていない	不明・無回答
全 体	2362 100.0	1855 78.5	448 19.0	59 2.5
雇用形態別				
正社員	796	91.7	7.0	1.3
非正社員	853	77.4	20.3	2.3
登録型ホームヘルパー	678	66.7	32.2	1.2
不明・無回答	35	37.1	2.9	60.0

(出所) 財団法人介護労働安定センター『介護労働ガイダンス 介護労働者の働く意識と実態』平成14年8月, 5頁。

反対に非正社員の中心を占めるパートタイマーは、定義上「短時間勤務であるが、所定労働時間、所定労働日が予め決められている者」である。しかし「定められていない」と答えた人が非正社員の中に20.3%いるということは、雇用形態ではパートタイマーでありながら、勤務実態は登録ヘルパーである人も存在していることを意味している。こうしたことから「登録型ホームヘルパー」と「非正社員」の区別が曖昧な事業所が多数あると思われる。

表9は、2001年7月の実労働時間数を性、年齢、雇用形態、所属先、仕事内容別に示したものである。男性が「161～200時間」43.2%に集中し、月平均労働時間が158.3時間と女性の108.7時間に比べ50%長い。年齢別では、サンプル数の多い20歳代から60歳代では、年齢が低いほど労働時間が長い。

「登録型ホームヘルパー」の月実労働時間は「40時間以内」24.8%、「41～80時間」39.5%に集中している。非正社員は41～200時間の範囲に分散しており、正社員は「161～200時間」41.1%に集中している。正社員では「不明・無回答」が20.6%と多く、このことは正社員の労働時間の不明確さ反映しているものと思われる。

所属先別では、「病院等の医療法人」と「NPO」の月平均労働時間がそれぞれ125.5時間、127.9時間と長い。これは正社員の雇用率がそれぞれ52.6%と48.8%で他に比べて高い(表7参照)ことの反映である。仕事内容別では、「身体介護中心」で働く人のほうが「家事援助中心」で働く人より長時間労働の傾向がある。月平均労働時間では、前者が129.7時間、後者が81.8時間である。

表9 7月中の性、年齢、雇用形態、所属先、仕事内容別実労働時間数

	全体	40時間 以内	41～80 時間	81～120 時間	121～160 時間	161～200 時間	201時 間以上	不明・ 無回答	平均	1週間 換算値
全 体	2362 100.0	261 11.0	484 20.5	386 16.3	324 13.7	478 20.2	58 2.5	371 15.7	111.0	25.1
性別										
男	111	4.5	5.4	2.7	18.9	43.2	9.0	16.2	158.3	35.7
女	2242	11.4	24.2	17.0	13.5	19.1	2.1	15.7	108.7	24.5
不明・無回答	9	0.0	33.3	22.2	11.1	11.1	0.0	22.2	102.3	23.1
年齢別										
20歳未満	8	12.5	0.0	0.0	0.0	37.5	0.0	50.0	141.0	31.8
20歳代	241	5.0	5.8	8.3	17.4	37.8	2.9	22.8	146.6	33.1
30歳代	388	10.3	22.2	12.6	13.7	25.5	1.5	14.2	114.6	25.9
40歳代	827	9.7	21.3	17.0	14.6	20.6	2.9	13.9	112.9	25.5
50歳代	728	13.7	22.3	19.4	12.8	14.1	2.6	15.1	101.7	23.0
60歳代	152	16.4	29.6	20.4	9.2	5.9	0.7	17.8	82.5	18.6
70歳代	4	50.0	0.0	0.0	25.0	0.0	25.0	0.0	102.3	23.1
不明・無回答	14	7.1	7.1	28.6	0.0	21.4	0.0	35.7	116.0	26.2
雇用形態別										
正社員	796	3.4	2.5	7.4	19.0	41.1	6.0	20.6	157.7	35.6
非正社員	853	6.7	22.3	23.1	16.5	16.4	0.7	14.3	108.9	24.6
登録型ホームヘルパー	678	24.8	39.5	18.3	4.0	1.3	0.6	11.5	65.7	14.8
不明・無回答	35	25.7	17.1	17.1	14.3	5.7	0.0	20.0	82.7	18.7
所属先別										
介護サービスを行う 民間企業	821	10.7	21.9	17.3	12.3	17.4	4.1	16.2	110.2	24.9
社会福祉協議会	435	9.7	22.3	14.9	18.9	18.6	1.1	14.5	110.4	24.9
社会福祉協議会以外 の社会福祉法人	654	11.8	22.0	16.8	12.1	23.4	0.9	13.0	108.4	24.5
病院等の医療法人	228	11.0	10.1	15.8	12.3	28.1	3.9	18.9	125.6	28.4
NPO	41	7.3	17.1	9.8	19.5	19.5	9.8	17.1	127.9	28.9
農協・生協	84	19.0	17.9	14.3	17.9	19.0	0.0	11.9	103.3	23.3
その他	40	7.5	22.5	17.5	22.5	17.5	0.0	12.5	113.4	25.6
不明・無回答	59	11.9	15.3	16.9	3.4	10.2	0.0	42.4	92.3	20.8
仕事内容別										
身体介護中心	472	7.4	12.3	13.6	15.0	30.3	2.5	18.9	129.7	29.3
家事援助中心	501	21.2	31.5	17.4	7.2	9.2	1.0	12.6	81.8	18.5
両方同じくらい	1233	8.7	21.0	17.4	15.4	19.6	2.8	15.1	113.4	25.6
その他	123	5.7	4.1	12.2	18.7	34.1	4.9	20.3	144.7	32.7
不明・無回答	33	18.2	12.1	18.2	12.1	15.2	0.0	24.2	100.0	22.6

(注) 一週間換算値は7月中の実労働時間(平均)÷31日(7月)×7で算出している。

(出所) 財団法人介護労働安定センター『介護労働ガイダンス 介護労働者の働く意識と実態』平成14年8月、76頁。

(5) 賃金関係

1 賃金の決定方法（支給形態）

賃金が働いた日数で決まる（時給・日給）が、57.9%に対して、働いた時間数や日数に関係ない（固定給）が30.9%である。

2 雇用形態別、所属先別実収入

2001年7月の「時給・日給者の実収入」と「固定給者の実収入」をそれぞれ雇用形態別にみると、「時給・日給者の実収入」は、正社員175,657円に対して非正社員109,202円（正社員の62.1%）、登録型ホームヘルパー82,447円（46.9%）であり、「固定給者の実収入」は、正社員188,992円、非正社員148,166円（78.4%）、登録型ホームヘルパー180,000円（95.2%）と格差が縮小している。しかし、この数字には問題がある。サンプル数が示されていないが、おそらく登録型ホームヘルパーで固定給者は、男性は0名、女性1名あるいはごく少数と思われる。それゆえ180,000円という登録型ホームヘルパーの固定給は、統計的には意味を持たない。したがって登録型ホームヘルパーは、「時給・日給者」と考えてよく、その実収入は正社員の「固定給者」の実収入の44%にすぎない。実収入の雇用形態別の格差は、大きい（表10参照）。

所属先別に見ると、「固定給者の実収入」では従来から事業を行ってきた医療法人

表10 所属先別、雇用形態別実収入 (円)

				時給・日給者の実収入(A)			固定給者の実収入(B)			格差 A/B (%)		
	男	女	平均	男	女	平均	男	女	平均	男	女	平均
全 体	181,814	125,490	128,195	153,393	100,212	101,369	181,821	191,571	182,854	84.4	52.3	55.4
所属先別												
介護サービス行 民間企業	185,256	128,927	131,867	167,500	112,396	113,537	188,148	175,061	176,837	89.0	64.2	64.2
社会福祉協議会	133,750	126,410	126,558	82,500	93,566	93,351	190,000	171,242	171,603	43.4	54.6	54.4
社会福祉協議会以 外の社会福祉法人	175,357	115,984	118,865	105,000	90,689	90,843	187,083	184,136	184,550	56.1	49.3	49.2
病院等の医療法人	195,625	133,255	138,195	175,000	91,226	94,909	202,500	187,712	189,800	86.4	48.6	50.0
NPO	212,500	128,335	137,195	230,000	109,227	119,292	195,000	176,700	179,750	117.9	61.8	66.4
農協・生協	200,000	106,636	110,094	150,000	91,633	92,590	250,000	180,123	185,114	60.0	50.9	50.0
その他	165,000	199,865	198,077	130,000	115,625	116,471	200,000	341,333	332,500	65.0	33.9	35.0
不明・無回答	215,000	115,879	120,490	215,000	98,622	106,131	0	153,727	153,727	0.0	64.2	69.0
雇用形態別												
正社員	193,929	186,188	187,129	204,167	170,394	175,657	192,464	188,507	188,992	106.1	90.4	92.9
非正社員	120,385	113,555	113,670	119,583	108,999	109,202	130,000	148,361	148,166	92.0	73.5	73.7
登録型ホームヘル パー	138,000	81,569	82,017	102,500	82,303	82,447	0	180,000	180,000	0.0	45.7	45.8
不明・無回答	0	114,733	114,733	0	101,864	101,864	0	150,167	150,167	0.0	67.8	67.8

(出所) 財団法人介護労働安定センター『介護労働ガイダンス 介護労働者の働く意識と実態』平成14年8月、103、105頁。

が189,800円、農協・生協が185,114円、社会福祉法人が184,550円と高い水準にあるが、反対にこれら三種類の事業体の「時給・日給者の実収入」は、それぞれ94,909円、92,590円、90,843円と、民間企業の113,537円やNPOの119,292円より低い。その結果、三種類の事業体の「固定給者」と「時給・日給者」の実収入の格差は、社会福祉法人49.2%、医療法人と農協・生協の両方ともが50.0%で、民間企業64.2%、NPO 66.4%に比べて大きいものとなっている（表10参照）。

3 性、勤続年数、経験年数、仕事内容、雇用形態別時間当たり賃金額

「時給・日給者」の時間当たり賃金額は、全体の平均で1,079円である。これを性別に見ると、男性1,169円、女性1,077円、女性は男性の92.1%となっている。

現在の事業所での勤続年数別に賃金単価を見ると、「時給・日給者」では、1年未満の1,048円から年数が増えるにつれて、わずかず高くなり10～20年で1,169円となっている。「固定給者」では、3～5年（1,884円）がピークである。経験年数でも同様の特徴が見られる。

仕事内容別に見ると、「時給・日給者」の時間単価は身体介護中心が1,109円であるのに対して、家事援助中心が1,054円でわずかに低くなっている。また「固定給者」の時間単価も身体介護中心1,417円、家事援助中心1,282円と同様の傾向となっている。

雇用形態別に見ると、「時給・日給者」の時間単価は正社員1,076円、非正社員1,016円と低くなっているが、登録型ホームヘルパーは1,155円と少し高くなっている。定まった勤務時間が保証されない登録型ホームヘルパーの場合、事業者はその時間単価を上げることによって人材を確保する必要にせまられていると推測される。とはいえ固定給の時間単価は正社員が1,741円で最も高く、登録型ホームヘルパーの時給1,155円の1.5倍である。

4 三類型別の賃金

訪問介護の三類型、「身体介護」「複合型」「家事援助」の区分にしたがって賃金が決められているか聞いたところ、「区分されている」と答えた割合は38.5%にすぎない。「区分されていない・無回答」が61.5%である。区分されている人の身体介護・複合型・家事援助の時間給の平均賃金額は、1,469円・1,253円・1,053円となっている。介護報酬単価にくらべその格差は小さい。事業者は身体介護や複合型からの収入を削って家事援助の赤字を埋め合わせていると考えられる。

5 交通費

「登録型ホームヘルパー」について見ると、自宅から就業場所へ出向き仕事を終了

すれば帰宅する「直行・直帰型」が多いことから、事業所を経由する「自宅 \longleftrightarrow 事業所」と「事業所 \longleftrightarrow 就業場所」の支給率は、31.7%と35.8%で低いが、就業場所への移動である「自宅 \longleftrightarrow 就業場所」と「就業場所 \longleftrightarrow 就業場所」は65.6%と54.5%で支給率は高くなっている。しかし本来労働時間の範囲に入る移動について交通費が、支払われていないケースが多く存在することは問題である。

6 非サービス時間の賃金支払い

移動時間について労働時間として賃金が支払われるのか聞いたところ、「自宅から就業場所」では83.5%が「支給されていない」。「事業所から就業場所」、「就業場所から就業場所」でも「支給されていない」が、74.2%と72.2%となっている。書類の作成時間については、「支給されていない」が71.7%、事務所での待機時間については、「支給されていない」が78.6%である。ミーティング時間は「支給されていない」が45.2%、「研修・講習の時間」も「支給されていない」が46.7%である。

非サービス時間の賃金支払いについて、『介護労働ガイダンス』は、「事業者が、介護保険制度における非サービス時間であっても、労働時間として取り扱うべき移動時間、待機時間、書類作成時間、ミーティング時間等について、その時間管理に努めるとともに、適切な基準を設けて確実に賃金を支払うべきであり、関係機関においても指導に当たるべきである」と提言している（37ページ）。

（6）社会保険の加入状況

社会保険の加入状況を全体について見ると、「雇用保険」に加入している人は53.9%で半数以上が加入している。雇用形態別では正社員は91.2%と高いが、非正社員は53.6%、登録型ホームヘルパーにいたっては11.2%とわずかである。「労災保険」については、「加入している」が全体で44.2%となっている。「これは事業所は加入しているが本人は知らないケースがある」と推測され、「労災保険は基本的に全事業者、全労働者に強制適用であるが保険料の労働者負担がないため、労働者自身に加入（適用）の意識が乏しいことを反映している」と『介護労働ガイダンス』は、指摘している（142ページ）。

（7）就労に関する意識

1 働いている理由（女子のみ）

働いている理由（複数回答）を女子のみ集計したところ、「生きがい、社会参加のため」が27.4%で最も多いが、次いで「生活を維持するため」25.1%、「家計の足しに

するため」23.5%が多く、両者を合わせた経済的理由が「生きがい、社会参加のため」を上回る。ホームヘルパーをボランティア扱いすることは、その意識から見てもギャップがあるといえよう。

2 介護労働を選んだ理由

介護労働を選んだ理由を複数回答で聞いたところ、全体としては「介護や福祉の仕事に関心があったから」が72.4%でもっとも多く、次いで「介護の知識や技能を身につけたかったから」49.2%、「家事や介護の経験を活かしてできるから」32.6%と仕事に関連する理由が多く、ヘルパーの仕事への関心の高さがうかがえる。

3 仕事の満足度

現在の仕事の満足度を項目別に聞いたところ、不満が最も多いのは「賃金・収入」であって、不満36.6%、普通48.2%、満足12.8%である。次いで「身分・雇用形態」で不満30.6%、普通50.9%、満足12.5%である。他方不満が最も少ないのは、「お世話している人との人間関係」不満1.6%、普通61.2%、満足34.3%である。

4 悩み・不安・不満の内容

介護労働者として働いて、悩み・不安・不満があるかとの問いに「ある」と答えた人は72.1%、「ない」14.6%、「無回答」13.3%である。「ある」と答えた人に具体的

表11 仕事に関する悩み・不安・不満内容

N=2362

	回答数 (件)	回答率 (%)
雇用が不安定である	515	21.8
賃金が安い	749	31.7
労働時間が不規則である	520	22.0
労働時間が長い	194	8.2
夜間や深夜の労働がある	123	5.2
休暇が取りにくい	749	31.7
体力に不安がある	531	22.5
健康面（感染症・腰痛）の不安がある	934	39.5
精神的にきつい	526	22.3
正規職員になれない	352	14.9
その他	98	4.1
無回答	76	3.2
合 計	—	—

(出所) 財団法人介護労働安定センター『介護労働ガイダンス 介護労働者の働く意識と実態』平成14年8月、169頁。

表12 人間関係や社会的評価に関する悩み・不満の内容

	回答数（件）	回答率（％）
職場の人間関係がよくない	227	9.6
お世話している人や、その家族とうまくいかない	56	2.4
ホームヘルパーに対する社会的評価が低い	990	41.9
ヘルパー同士のコミュニケーションがない	456	19.3
悩みを聞いてくれる仕組みがない	417	17.7
定められたサービス行為以外の仕事及要求される	697	29.5
その他	59	2.5
無回答	306	13.0
合 計	—	—

（出所）財団法人介護労働安定センター『介護労働ガイダンス 介護労働者の働く意識と実態』平成14年8月，172頁。

内容を項目別に聞いた結果，「健康面（感染症・腰痛）の不安がある」39.5%，「賃金が安い」31.7%，「休暇が取りにくい」31.7%，「体力に不安がある」22.5%，「精神的にきつい」22.3%，「労働時間が不規則である」22.0%，「雇用が不安である」21.8%，「正職員になれない」14.9%などの答えが返ってきた（表11参照）。

「人間関係・ヘルパーの理解」についての悩みを聞くと，「ホームヘルパーに対する社会的評価が低い」41.9%，「定められたサービス行為以外の仕事を要求される」29.5%，「ヘルパー同士のコミュニケーションがない」19.3%，「悩みを聞いてくれる仕組みがない」17.7%などが比較的多い（表12参照）。これらの回答には，ホームヘルパーの孤独な労働環境が反映されており，メンタルな面での支援の必要性を示している。

おわりに

介護保険制度が始まって，2年半が過ぎた。来年の4月からは新たなサービス計画や保険料の改定が実施される。多くの市町村では，保険料の値上げが予定されている。それは利用者数が増えたためばかりではなく，利用者の中での要介護度の高い人々の割合が増え，さらに家族の介護負担がない施設への入所希望者が増え続けているためでもある。在宅サービス志向の介護保険制度ではあるが，家族の介護負担がない在宅サービスが定着するためには，まだまだ施設の絶対数の拡大と在宅サービスの量的・質的充実が求められる。

しかし、そのためのコストが、被保険者には保険料の値上げとして跳ねかえる。定額制の第1号被保険者の保険料は、所得による段階設定があるとはいえ、低所得者には重い負担となる。また第2号被保険者の保険料を被用者と折半する雇用主には、労働コストの負担増である。

介護保険制度は、「介護の社会化」を進めたが、そのことによって、家族の、とりわけ女性の無償労働に支えられていた介護のコストを、まだ不十分とはいえ社会化しそのコストの大きさを社会的に認識させることになった。これは介護保険制度の「功績」といえる。というのは、そのことにより介護問題が、福祉の問題としてだけでなく、経済の問題としても議論される環境が作り出されたからである。そしてそれはまた、介護問題が、階級間・階層間・ジェンダー間の利害対立の焦点でもあることを明らかにした。

在宅での介護労働を職業として担うホームヘルパーは、これまで見てきた「実態調査」からも分かるように、女性が94.9%を占めており、著しいジェンダーの偏りがある。そして非正社員・登録型がホームヘルパー全体の64.8%と、訪問介護事業の主力を成しているが、その1ヶ月の賃金は、女性の「時給・日給者の実収入」が平均で10万円であり、その仕事に従事する人が経済的自立を遂げることを保証する額ではない。ホームヘルパーは「有配偶・被扶養」、「短時間・不安定雇用」というわが国の女性労働者の抱える問題を集約的に表す象徴的な職種である。

以上のことが意味するのは、介護保険制度の下で拡大したホームヘルプ労働が、労使関係や雇用管理の課題として、より広く言えば労働問題や労働政策として議論されなければならない時代に入ったということである。